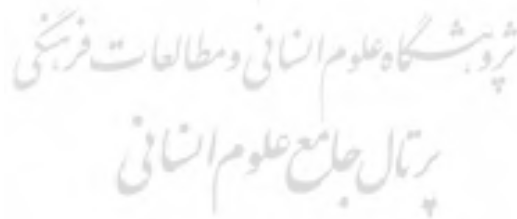


**Analysis of the legal nature of Islamic Azad University**

After the victory of the Islamic Revolution in Iran, the lack of human resources, the imposed war, widespread sanctions, and the heterogeneous structure of higher education with a revolutionary atmosphere led the authorities at the time to establish institutions outside the rules and structure of public universities. The goal was to make these institutions independent of the government budget. Therefore, Islamic Azad University was established in 1982 and in a short period of time, this university started operating in 14 units throughout the country. The main question of the article is in this regard, what is the nature and position of the Islamic Azad University in the legal system of the country? Islamic Azad University was the first non-profit higher education institution after the Islamic Revolution and is also associated with the Islamic Revolution. This institute has always had special privileges, both in its establishment and in its expansion. These privileges can be studied in legal, legal and financial fields. As a result, this institution can not be considered as a private institution or even the same level as other non-profit higher education institutions and it seems that due to its revolutionary nature, according to the available legal evidence and acknowledgment of its founders, legal nature such as institutions It will be public and revolutionary.

Keywords: Legal Privileges, Islamic Azad University, Legal Nature, Non-Profit Institutions



<https://dx.doi.org/10.30510/psi.2021.305802.2336>

### واکاوی ماهیت حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۲/۴

مصطفی یوسفی<sup>۱</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۳/۲۷

#### چکیده

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، کمبود منابع انسانی، جنگ تحمیلی، تحریم‌های گسترده و نیز ساختار ناهمگون آموزش عالی با فضای انقلابی باعث شد تا مسئولان وقت، تاسیس موسساتی خارج از ضوابط و ساختار دانشگاه‌های دولتی را در دستور کار خود قرار دهند. هدف این بود تا این موسسات مستقل از بودجه دولتی باشد. از این رو دانشگاه آزاد اسلامی در سال ۱۳۶۱ تاسیس شد و در مدت کوتاهی این دانشگاه در ۱۴ واحد در سراسر کشور شروع به فعالیت کرد. سوال اصلی مقاله در این باب است که دانشگاه آزاد اسلامی در نظام حقوقی کشور چه ماهیت و جایگاهی دارد؟ دانشگاه آزاد اسلامی نخستین موسسه آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی، پس از انقلاب اسلامی بوده و همچنین قرین با انقلاب اسلامی است. این موسسه همواره از امتیازات خاص و ویژه ای چه در تاسیس، چه در گسترش برخوردار بوده است. این امتیازات در عرصه های حقوقی، قانونی و مالی قابل مطالعه است. در نتیجه این موسسه را نمی توان در زمره موسسات خصوصی و یا حتی هم‌ردیف دیگر موسسات آموزش عالی غیر انتفاعی غیر دولتی دانست و به نظر می‌رسد با توجه به ماهیت انقلابی آن طبق شواهد حقوقی موجود و اذعان مؤسسان آن، ماهیت حقوقی نظیر نهادهای عمومی و انقلابی خواهد داشت.

**واژگان کلیدی:** امتیازات حقوقی، دانشگاه آزاد اسلامی، ماهیت حقوقی، موسسات غیر انتفاعی

<sup>۱</sup>استادیار، گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران شمال، تهران، ایران

آموزش عالی یکی از عوامل موثر در اعتلای یک کشور در ابعاد مادی و معنوی است. لذا همواره به دانشگاه به عنوان یکی از اهداف راهبردی در هر کشوری نگریسته می‌شود. دانشگاه آزاد اسلامی از جمله نهادهایی است که پس از انقلاب اسلامی بر اساس ضرورت و نیاز جامعه به وجود آمد. موضوع این دانشگاه برای نخستین بار در نماز جمعه تهران مورخ ۱۳۶۱/۲/۳۱ با نطق آیت الله هاشمی رفسنجانی مطرح گردید. وی در خطبه های نماز جمعه به لزوم ایجاد فضای علمی در جامعه برای حفظ انقلاب اشاره نمود. عدم ضوابط گزینش دانشجو، بهره گیری از روش تحصیل از حوزه علمیه مهمترین ویژگی هایی مطرح شده بود. (کیهان: ۱۳۶۱/۳/۱)

#### رژیم حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی

دانشگاه آزاد اسلامی اگرچه از لحاظ ظاهری زیرشاخه ای از مؤسسات غیر دولتی و غیر انتفاعی است؛ اما به به سبب موقعیت ویژه ای که دارد رژیم حقوقی متفاوتی را دارا است.

#### ۱-۲: چرایی تأسیس

دانشگاه آزاد اسلامی در فضای خاص انقلابی تأسیس شد. براین اساس نمی توان آن را با فضای کنونی نظام اسلامی که از ثبات برخوردار است؛ مقایسه نمود. قطعاً نبود قوانین پشتیبان و نیازمندی فوری انقلاب به آموزش عالی، باعث گردید تا تأسیس دانشگاه آزاد اسلامی در فضای غیرشفاف صورت پذیرد؛ به گونه ای که مطالعه ی حقوقی آن امری میسر نباشد.

تاریخ تأسیس دانشگاه آزاد اسلامی دارای موارد تعارض با قانون یا بی قانونی است و به عبارت صحیح به جای آن که اعمال دانشگاه بر مبنای قانون باشد؛ قانون بر مبنای اعمال دانشگاه تصویب و تغییر یافته است. مسئله فوق ناشی از ترکیب هیات مؤسس و حمایت های بی دریغ نهادهای حکومتی بالاخص مجلس شورای اسلامی از این نهاد بوده است. اما نباید از خاطر دور داشت که تأسیس این دانشگاه به دلایلی که اشاره خواهد گردید از ضرورتهای انقلاب اسلامی بود:

الف) تعطیلی دانشگاهها به فرمان امام خمینی(ره) به منظور انقلاب فرهنگی در اذهان جهانیان به معنای دشمنی با علم و ارتجاعی دانستن ماهیت انقلاب اسلامی معرفی شد. لذا جمهوری اسلامی می‌بایست با راهکاری علاوه بر آن که مانع مسیر انقلاب فرهنگی نشود به افکار عمومی داخلی و خارجی اثبات می‌نمود که جمهوری اسلامی نه تنها با علم و دانش مخالفت ندارد بلکه خود برگرفته از معارف و اندیشه های دانشمندان است. لذا بهترین طرح، تأسیس دانشگاهی مستقل از دانشگاه سابق که در حال پاکسازی و انقلاب فرهنگی بودند که توسط مسئولین نظام مدیریت بشود. با این طرح نه تنها شائبه ی ضد علم و دانشگاه بودن انقلاب از بین میرفت بلکه با مشاهده ی ترکیب هیأت مؤسس، علم دوستی انقلاب در اذهان عمومی تمایل می‌گشت.

ب) در سال ۱۳۶۱ مصادف بود با اوج در گیریها در مناطق جنگی ایران و عراق، لذا بیشتر توان مالی دولت بر روی جنگ معطوف بود و انجام هزینه های آموزش عالی برای دولت سنگین می‌نمود، لذا دولت ناگزیر از استفاده از ظرفیتهای مردمی برای امر آموزش عالی بود.

ج) تعطیلی دانشگاهها علاوه بر آن که دانشجویان مشغول به تحصیل را سر در گم نموده بود، دانش آموزان فارغ التحصیل متقاضی ورود به دانشگاه را نیز بلا تکلیف نموده بود، لذا تقاضای زیادی از سوی نسل جوان برای آموزش عالی وجود داشت و با توجه به عدم پایان کار انقلاب فرهنگی، نظام می‌بایست به فکری اساسی باشد.

د) نتیجه تعطیلی دانشگاهها، خروج دانشجویان از کشور برای تحصیلات عالی به کشورهای خارجی بود که علاوه بر خروج مبالغ هنگفت از کشور، باعث فرار مغزها و نیروی انسانی بود که سالها با هزینه دولت درس خوانده بودند و حال که باید برای کشور مفید باشند، به دلیل نبود امکان آموزش عالی از کشور خارج می‌شدند.

ه) با توجه به پیروزی انقلاب اسلامی و نیاز کشور به فناوری های جدید، با توجه به تحریم های کشورهای بزرگ بر علیه کشور و نیز لزوم تولید علم بومی برای برای نهادینه کردن انقلاب، توسط

گزاره های علم بنیاد، تعطیلی دانشگاهها باعث رکود علمی در کشور گردیده بود و آینده انقلاب را به خطر می انداخت

و) ایجاد محیط علمی هماهنگ با ارزش های انقلاب اسلامی مستلزم تغییرات بنیادینی در نظام آموزش عالی وقت بود. لذا با توجه به موانع موجود قانونی و ساختاری این تغییرات به آسانی ممکن بود و دلیل عمده ی تأخیر انقلاب فرهنگی در بازسازی دانشگاهها نیز همین مسئله می باشد. بر همین اساس تاسیس دانشگاهی خارج از ضوابط آموزش عالی موجود می توانست راه حلی برای ایجاد یک آموزش عالی مطلوب باشد.

## ۲-۲: مراحل تأسیس

تاسیس دانشگاه آزاد از انتصاب رییس و تصویب اساسنامه ی اولیه تا به امروز مراحل گسترده ای را پشت سر گذاشته است. بر همین اساس هاشمی رفسنجانی، حدود چهار ماه بعد از سخنرانی نماز جمعه، به عنوان رییس شورای موقت دانشگاه آزاد اسلامی، طی حکمی به شماره ۴۵۳۹/۵۵ در سربزرگ مجلس شورای اسلامی، دکتر عبدالله جاسبی را به ریاست موقت دانشگاه منصوب نمود. (حدیث آفرینش، ۱۳۷۹: ۸۷) هیأت مؤسس اولیه دانشگاه مرکب از آقایان: آیت الله سید علی خامنه ای (رییس جمهور وقت)، اکبر هاشمی رفسنجانی (رییس مجلس وقت)، میرحسین موسوی (نخست وزیر وقت)، حجت الاسلام و المسلمین سید احمد خمینی (فرزند امام)، عبدالله جاسبی (نخستین رییس دانشگاه) در مورخ ۱۳۶۱/۹/۱۱ نخستین جلسه ی خویش را تشکیل داد.

نگارش اساسنامه را کمیته های منتخب طیفی از تحصیل کردگان دانشگاهی داخل و خارج، علمای حوزه و کارشناسان اجتماعی و حقوقی تشکیل می دادند. علاوه بر جامعه اسلامی دانشگاهیان با توجه به اینکه جاسبی در آن موقع سمت معاونت نخست وزیر و دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی کشور را برعهده داشت، کمیته تخصصی دیگری نیز در سازمان امور اداری و استخدامی کشور تشکیل شد، تا اساسنامه از منظری دیگر نیز مورد تدقیق و بررسی قرار گیرد. (همان: ۷۹) در تاریخ ۱۱/۱/۶۱ این اساسنامه مشتمل بر ۲۴ ماده و سه تبصره در اولین جلسه هیئت مؤسس تصویب گردید. تصویب

این اساسنامه توسط نهادهای ناظر مانند وزارت علوم یا ستاد عالی انقلاب فرهنگی صورت نگرفته است بلکه با توجه به موقعیت اعضای هیات مؤسس توسط خود آن نهاد تصویب شده است.

### ۲-۳: شورای عالی دانشگاه

اساسنامه اولیه دانشگاه، عالی‌ترین مرجع تصمیم‌گیری دانشگاه را شورای عالی دانشگاه معرفی نموده بود و در واقع شورای عالی دانشگاه نقش هیات مؤسس در دانشگاه های غیردولتی غیرانتفاعی را بازی می‌کرده اما با توجه به هویت انقلابی دانشگاه آزاد شورای عالی دانشگاه علاوه بر هیات مؤسس از اعضای دیگری نیز متشکل بود که به آن می‌پردازیم.

### ترکیب شورای عالی

- هیأت مؤسس یا نمایندگان ثابت آنها
- نماینده امام امت (در صورت موافقت معظم‌له)
- نماینده جامعه مدرسین حوزه علمیه قم یا نماینده جامعه روحانیت مبارز
- وزیر فرهنگ و آموزش عالی و یا نماینده ثابت او
- نماینده ثابت ستاد انقلاب فرهنگی یا جانشین قانونی ستاد انقلاب فرهنگی
- رئیس دانشگاه

جالب آن که هیات مؤسس، در اساسنامه برای نهادهای بالادستی نیز تکالیفی مشخص نموده است مانند عضویت وزیر علوم و نماینده ستاد انقلاب فرهنگی در شورای عالی، درحالی‌که هیچ نهاد بالادستی این اساسنامه را تایید ننموده است، که نشان دهنده ی برخورداری از امتیازات قدرت عمومی توسط هیات مؤسس می‌باشد.

ماده ۱۴ اساسنامه فوق‌الذکر، وظایف بسیار مهم و تعیین‌کننده ذیل را به شورای عالی دانشگاه

واگذار کرده است مانند انتخاب رئیس دانشگاه و تصویب بودجه سالانه

همچنین بر اساس ماده ۱۰ اساسنامه اولیه دانشگاه، شورای عالی دانشگاه می‌بایست به‌طور عادی هر سه ماه یکبار با تعیین تاریخ قبلی تشکیل می‌گردید. با این حال نکته بسیار قابل تأمل این است که شورای عالی دانشگاه، به دلایل نامعلوم هیچگاه تشکیل نگردید است.

از سوی دیگر ماده ۲۴ اساسنامه اولیه دانشگاه بیان می‌دارد تا تشکیل اولین جلسه شورای عالی دانشگاه، هیأت مؤسس جانشین شورای عالی دانشگاه بوده و به‌جای آن انجام وظیفه خواهد کرد.

در این میان نکته بسیار ظریفی وجود دارد مبنی بر اینکه با توجه به تأکید اساسنامه بر حضور ۴ عضو بسیار تأثیرگذار علاوه بر هیأت مؤسس در شورای عالی دانشگاه، یعنی نماینده امام امت، نماینده جامعه مدرسین حوزه علمیه قم یا نماینده جامعه روحانیت مبارز، وزیر فرهنگ و آموزش عالی و یا نماینده ثابت او و نماینده ثابت ستاد انقلاب فرهنگی یا جانشین قانونی ستاد انقلاب فرهنگی، که با توجه به اهداف اولیه تأسیس دانشگاه لحاظ شده بود، علت عدم تشکیل این شورا بسیار سؤال‌برانگیز است (یوسفی، ۱۳۹۰: ۱۴۳).

به هر حال به علت عدم تشکیل شورای عالی دانشگاه، بر اساس ماده ۲۴ اساسنامه، هیأت مؤسس عهده‌دار انجام وظایف خطیر آن بوده است. با این وجود، اولین جلسه رسمی هیأت مؤسس در تاریخ ۱۳۶۱/۹/۱۱ و جلسه رسمی بعدی، بیش از شش سال بعد یعنی در تاریخ ۱۳۶۸/۳/۲۰ تشکیل شده است.

جاسبی در مورد تشکیل جلسات هیأت مؤسس اظهار داشته است: «هیأت مؤسس بعد از اینکه اساسنامه به ثبت رسید، به مشکلی برخورد و آن این بود که افرادی که به عنوان هیأت مؤسس بودند، افرادی بودند که خیلی درگیر مسائل انقلاب و اجتماع بودند و نیرو و فرصت نداشتند که برای ما [دانشگاه] اختصاصی جلسه تشکیل بدهند. به همین دلیل جلسات هیأت مؤسس دانشگاه آزاد اسلامی،

ادامه جلسات سران سه قوه بود که در آن مسائل مهم مملکت مطرح می‌شد.» (همان: ۶۷)

شروع فعالیت دانشگاه

هنگامی که طرح ایجاد دانشگاه آزاد اسلامی به شکلی که اشاره شد، از سوی هاشمی رفسنجانی نزد امام خمینی (ره) مطرح گردید. امام (ره) در تاریخ ۱۳۶۲/۸/۲۴ نیز در دیدار مسئولان دانشگاه آزاد اسلامی فرمودند: «و من امیدوارم که ان شاء الله شما آقایان و سایرین کمک کنید تا این دانشگاهی که به پیشنهاد آقای هاشمی تأسیس گردید و پیشنهاد بسیار خوبی بود، فعالیتش زیاد گردیده و در همه جا توسعه پیدا کند. خداوند به همه شما توفیق عنایت کند.» (صحیفه امام، ۱۳۷۹، جلد، ۱۸: ۲۱۹)

۳-۱: منابع مالی اولیه

دانشگاه آزاد اسلامی در سال ۱۳۶۱ با استفاده از کمک مالی بیست و پنج میلیون ریالی شامل ده میلیون ریال کمک اعطایی امام امت (ره) و پانزده میلیون ریال کمک نخست‌وزیری، مراحل تکوین خویش را آغاز نمود. فعالیت این دانشگاه از اوایل اردیبهشت ماه سال ۱۳۶۲ (یعنی قبل از بازگشایی کامل دانشگاه‌های دولتی پس از انقلاب فرهنگی) آغاز شد و در این سال نیز با دستور نخست‌وزیر، یکصد و پنجاه میلیون ریال از دادستانی انقلاب برای تأمین مخارج مالی، به دانشگاه آزاد اسلامی اختصاص داده شد.

۳-۲: ثبت حقوقی دانشگاه

دانشگاه آزاد اسلامی در تاریخ ۱۳۶۱/۱۱/۲۷ بر اساس ماده ۵۸۴ قانون تجارت که تنها ماده مربوط به مؤسسات غیرتجاری است، با شماره ۲۴۵۱ در اداره ثبت شرکتها و مؤسسات غیرتجاری تهران ثبت گردید.

با ثبت رسمی مؤسسه دانشگاه آزاد اسلامی در شمار مؤسسات عام المنفعه ای قرار گرفت که درآمد آن به هیچ صورتی بین مؤسسان آن تقسیم نمی شود بلکه در راه پیشرفت تعالی و توسعه کمی و کیفی آن صرف می‌گردد.

نکته قابل توجه این است که ثبت این دانشگاه بدون اخذ مجوز تأسیس از ستاد انقلاب فرهنگی و یا شورای گسترش آموزش عالی وقت انجام شده است.



طبق اساسنامه تأسیسی وزارت فرهنگ و آموزش عالی و مصوبات ستاد انقلاب فرهنگی، تأسیس هرگونه مؤسسه آموزش عالی در کشور با مجوز شورای گسترش آموزش عالی و با تأیید ستاد انقلاب فرهنگی امکانپذیر بوده است.

دانشگاه آزاد اسلامی در تاریخ ۶۱/۱۱/۲۷ بر اساس ماده ۵۸۴ قانون تجارت<sup>۱</sup> که تنها ماده مربوط به مؤسسات غیرتجاری است، با شماره ۲۴۵۱ در اداره ثبت شرکتها و مؤسسات غیرتجاری تهران ثبت گردیده است.

این در حالی است که ستاد انقلاب فرهنگی، تأسیس هرگونه مؤسسه و دانشگاه غیرانتفاعی در سال ۶۱ را ممنوع اعلام کرده بود. این ستاد بر اساس مصوبه مورخ ۶۲/۲/۱۱ خویش که طی نامه شماره ۷/۱۲۷۹م مورخ ۶۲/۲/۱۲ به وزارت فرهنگ و آموزش عالی ابلاغ نموده، تأسیس مؤسسات آموزش عالی غیردولتی — غیرانتفاعی را تنها برای دایر نمودن رشته‌های معارف اسلامی مطابق با ضوابط خاصی مجاز اعلام نمود. بر اساس این مصوبه، دایر کردن رشته‌های معارف اسلامی و تنظیم برنامه‌های آن در این مؤسسات، می‌بایست به تصویب ستاد انقلاب فرهنگی رسیده و مقررات آموزشی دانشگاهها (مصوب جلسه ۶۱/۶/۱۳ ستاد انقلاب فرهنگی) نیز در آنها رعایت گردد. نکته حائز اهمیت دیگر مصوبه مذکور این بود که اینگونه مؤسسات می‌بایست تحت نظر وزارت فرهنگ و آموزش عالی فعالیت می‌نمودند. بدین ترتیب تأسیس دانشگاه آزاد اسلامی و شروع فعالیت آن از اوایل سال ۶۲ بدون اخذ مجوز تأسیس از شورای گسترش آموزش عالی و ستاد انقلاب فرهنگی و خارج از حیطه نظارتی وزارت فرهنگ و آموزش عالی و در رشته‌های گوناگون مهندسی و علوم انسانی، انجام گرفت. و همچنین تکثیر و گسترش دانشگاه آزاد اسلامی به سرعت اتفاق افتاد، به طوری که در مدت کمتر از شش ماه، ۱۸ واحد دانشگاهی در سطح کشور ایجاد کرده و تأسیس ۱۲ واحد دانشگاهی دیگر را نیز در دستور کار خود قرار داد.

۱. تشکیلات و موسساتی که برای مقاصد غیر تجاری تأسیس شده یا بشوند از تاریخ ثبت در دفتر ثبت مخصوصی که وزارت عدلیه معین خواهد کرد شخصیت حقوقی پیدا می‌کنند.

رسمیت تأسیس دانشگاه آزاد اسلامی برای ستاد انقلاب فرهنگی نیز محرز نمی باشد، ستاد انقلاب فرهنگی، در نامه ای به شماره ۱۲۶۱/م س مورخ ۶۳/۹/۱۷ به ریاست وقت مجلس شورای اسلامی در مورد معافیت سربازی دانشجویان دانشگاه آزاد اسلامی، آورده است: «به رسمیت شناختن دانشگاه آزاد اسلامی به عنوان یک مؤسسه آموزش عالی برای حل مسأله سربازی دانشجویان زیربط، دارای پیامدهای حقوقی و قانونی قابل توجهی — به خصوص با توجه به اعلام تأسیس دوره های جدید تحت عناوین دکتری — می باشد، لذا بدون بررسی دقیق برنامه ها و نظام آموزشی و اساسنامه دانشگاه [معافیت] امکانپذیر نیست.»

این نامه نشان می دهد که دانشگاه آزاد اسلامی از دیدگاه ستاد انقلاب فرهنگی، فاقد فرایندها و مجوزهای پیش بینی شده قانونی و نظارت های لازم بوده است.

از طرف دیگر، ماده واحده «تأیید رشته های دانشگاه آزاد اسلامی» در تاریخ ۶۷/۲/۱۴ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است. این ماده واحده به شورایی عالی انقلاب فرهنگی این اجازه را می داد تا بر اساس ضوابط خاصی، مدارک تحصیلی آن عده از فارغ التحصیلان دانشگاه آزاد اسلامی را که پیش از تاریخ ۶۷/۲/۱۴ فارغ التحصیل شده بودند، ارزیابی نموده، تا این افراد نیز بتوانند همانند فارغ التحصیلان دانشگاه های دولتی از دانشنامه (مدرک دانشگاهی) معتبر استفاده نمایند.

تصویب این ماده واحده در مجلس در ابتدای سال ۶۷ و بعد از تصویب اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی در شورایی عالی انقلاب فرهنگی (در سال ۶۶)، خود نشان دهنده این حقیقت است که دانشگاه آزاد اسلامی پیش از آن دارای هویت رسمی برای صدور دانشنامه معتبر نبوده و قانونگذار به نوعی در صدد رفع مشکل فارغ التحصیلان دانشگاه برآمده است.

مستندات موجود نشان می دهد که علیرغم آنکه امام (ره) پیش از آن دانشگاه آزاد اسلامی را مورد عنایت خویش قرار داده بودند، تنها پس از تصویب اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی در شورایی عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۶۶ و قانونی شدن این دانشگاه به عنوان مؤسسه آموزش عالی، در تاریخ

۱۶/۷/۶۷، رئیس دانشگاه آزاد اسلامی را به عضویت در شورایی انقلاب فرهنگی منصوب می‌نمایند.

تا اینکه با تصویب ماده ۴ اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی مصوب سال ۱۳۶۶ در شورایی عالی ۱۵۱ انقلاب فرهنگی، از زمان صدور مجوز از سوی شورای گسترش آموزش عالی اعلام گردید. (اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی، ۱۳۶۶: ماده ۴)

این ماده از اساسنامه خود نشان دهنده این حقیقت است که دانشگاه آزاد اسلامی پیش از تصویب این اساسنامه، فاقد مجوز لازم بوده و رسمیت نداشته است و دانشگاه آزاد اسلامی به واسطه تصویب اساسنامه جدید این دانشگاه در شورای گسترش آموزش عالی و شورایی انقلاب فرهنگی، به عنوان یک مؤسسه آموزش عالی غیردولتی - غیرانتفاعی رسمیت پیدا کرده است.

به طور خلاصه، همانطور که در نکات فوق اشاره شده است، دانشگاه آزاد اسلامی در سال ۱۳۶۱، بدون اخذ مجوز تأسیس از ستاد انقلاب فرهنگی و شورای گسترش آموزش عالی وقت و خارج از ضوابط و قوانین آموزش عالی کشور تأسیس شده و تا سال ۱۳۶۶ به فعالیت خویش بر همین منوال ادامه داده است.

ماهیت حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی  
دانشگاه آزاد اسلامی همانگونه که در تمام طول پایان نامه به آن اشاره شد دارای ماهیت حقوقی استثنایی بوده است که ناشی از شرایط خاص زمان اول انقلاب و ضروریات تأسیس آن بوده است. اگر چه از لحاظ قانونی دانشگاه آزاد، پیرو مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی پیرامون مؤسسات آموزش عالی غیردولتی و غیرانتفاعی تأسیس گشته است. اما با نگاهی بر تاریخ تأسیس دانشگاه پی می‌بریم که تأسیس دانشگاه آزاد مقدم بر مصوبه ی فوق الذکر بوده و اصلاً یکی از دلایل تصویب این آئین نامه ایجاد محمل قانونی برای فعالیت دانشگاه آزاد بوده است. لذا ماهیت حقوقی این دانشگاه را نمی‌توان با ماهیت حقوقی دانشگاه های غیردولتی غیرانتفاعی یکی دانست.

۴-۱: خصوصی بودن دانشگاه آزاد

ماهیت حقوقی دانشگاه آزاد به دلیل عدم شفافیت آن موضوعی بوده است که کمتر مورد مذاقه قرار گرفته بود اما بعد از طرح وقف دانشگاه آزاد اسلامی توسط هیات مؤسس، بحث های زیادی پیرامون ماهیت این دانشگاه ایجاد شد. موافقین وقف دانشگاه تلاش نمودند تا آن را دانشگاهی خصوصی جلوه دهند و مخالفین سعی در اثبات ماهیت غیر خصوصی آن برآمدند. در این قسمت به بررسی ادله موافقین و مخالفین وقف می پردازیم.

الف) ادله ی خصوصی بودن دانشگاه

البته اگرچه شواهد و قرائن مستدلی بر غیر خصوصی بودن دانشگاه آزاد دلالت دارد اما در عین حال، این دانشگاه در نظام حقوقی کشور از خصوصیات برخوردار است که آن را شبیه به مؤسسات خصوصی می نماید. که در ذیل به تحلیل آن می پردازیم:

ثبت در اداره ثبت شرکت ها

دانشگاه آزاد اسلامی، طبق ماده ۵۸۴ قانون تجارت مصوب سال ۱۳۱۱، در اداره ثبت شرکت ها به ثبت رسیده و شخصیت حقوقی پیدا نموده است. این ماده مربوط به مؤسسات عام المنفعه خصوصی می باشد. به همین دلیل بعضی از صاحب نظران معتقد هستند که دانشگاه آزاد اسلامی دارای شخصیت حقوقی خصوصی عام المنفعه می باشد (موتمنی طباطبایی، ۱۳۷۸: ۲۴۴)

اما نباید از نظر دور داشت که دانشگاه آزاد اسلامی در شرایطی به ثبت رسیده است که نه تنها هیچ قانونی برای تأسیس این مؤسسات وجود نداشته است بلکه تأسیس دانشگاه ها ممنوع بوده و تنها با حمایت دولتمردان این دانشگاه شروع به کار نموده است. لذا ثبت دانشگاه به عنوان مؤسسه غیرانتفاعی تنها راه حل تأسیس این مؤسسات در آن زمان بوده است، که نه به دلیل انطباق با شخصیت حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی بلکه به دلیل ناگزیر بودن مؤسسان در ایجاد شخصیت حقوقی برای دانشگاه صورت پذیرفته است.

کلیه کارمندان و کارگران دانشگاه آزاد اسلامی از شمول قانون استخدام کشوری خارج هستند. و این نشانه ای برای خصوصی بودن این دانشگاه می باشد.

#### عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از مصوبات

در نظریه شماره ۵۲/۹۰ مورخ ۹۰/۳/۲۹ رسیدگی به شکایات دانشگاه آزاد اسلامی علیه مأمورین و واحدهای دولتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری است رئیس دانشگاه آزاد اسلامی طی نامه مورخ ۸۹/۶/۲۶ با اعلام اینکه اخیراً دیوان علیرغم این که چندین پرونده له دانشگاه آزاد اسلامی در آن مرجع مطرح است از پذیرش دادخواست های این دانشگاه با این استدلال که دانشگاه آزاد مؤسسه عمومی بوده و طرح دعوا دولت علیه دولت در دیوان مفهومی ندارد، امتناع می نماید. در خواست تجدید نظر در مسئله مانحن فیه را می کند حسب نظر رئیس دیوان موضوع در کمیسیون مشورتی بررسی و نظر کمیسیون به شرح ذیل اعلام گردید:

«دانشگاه آزاد اسلامی از مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب می شود و این امر در ماده ۵ اساسنامه اصالحی دانشگاه آزاد که نهایتاً در تاریخ ۸۹/۱/۲۴ به تصویب شورایی عالی انقلاب فرهنگی رسیده نیز مورد تصریح قرار گرفته است. النهایه با توجه به اینکه مطابق ماده واحده قانون تفسیری مجلس شورای اسلامی، دیوان می تواند نسبت به مؤسسات عمومی مذکور در "قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی" مصوب ۷۳/۴/۲۱ و اصلاحات بعدی آن اعمال صلاحیت نماید و دانشگاه آزاد اسلامی در زمره مؤسسات احصاء شده در آن قانون نیست بنابراین رسیدگی به شکایات دانشگاه آزاد اسلامی علیه مأمورین و واحدهای دولتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می گیرد و بالمال رسیدگی به شکایات علیه دانشگاه آزاد اسلامی در صلاحیت دیوان عدالت اداری نخواهد بود.»

همانگونه که در رای فوق آمده است دیوان بدون ورود به مباحث ماهوی به دلیل عدم ذکر نام دانشگاه آزاد اسلامی در عداد "قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی" مصوب ۷۳/۴/۲۱ خود را صالح به رسیدگی به این مؤسسات ندانست و این می تواند از جهتی تاییدی بر خصوصی

بودن مؤسسات باشد. اما نباید از نظر دور داشت در صدر نظر تفسیری هیات عمومی دیوان بر غیردولتی و عمومی بودن دانشگاه تاکید شده است و عدم صلاحیت دیوان نه به دلیل خصوصی بودن دانشگاه بلکه به دلیل فقد عنصر قانونی بوده است، زیرا دیوان صرفاً صلاحیت رسیدگی به مصوبات نهادهای عمومی را دارد که مجلس شورای اسلامی تصویب نموده است. و صرفاً به دلیل عدم تصویب مجلس شورای اسلامی، دیوان صلاحیت رسیدگی را از خود سلب نموده است.

ب) ادله غیرخصوصی بودن دانشگاه

مؤسسات آموزش عالی غیردولتی و غیرانتفاعی، همانگونه که توضیح داده شد اگر چه با اجازه دولت (شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۶۴: جلسه ۴۱) عهده دار یکی از شئون خدمات عمومی می باشد اما از ماهیت و شخصیت حقوق خصوصی برخوردار هستند. دلیل خصوصی بودن دانشگاه‌های غیرانتفاعی علاوه بر ثبت آن‌ها در دفتر ثبت شرکت‌ها ناشی از دو خصلت مهم زیر است:

۱- عدم استفاده از بودجه عمومی

۲- تأسیس دانشگاه توسط اشخاص غیردولتی می باشد.

این دو خصیصه در اصل نمایان گر اهداف اصلی تأسیس دانشگاه‌های غیردولتی می باشد، یعنی از یکسو از توانایی‌ها و منابع غیردولتی استفاده شود تا فشار بر دولت وارد نیاید و از سوی دیگر از مدیریت و توان مردمی استفاده گردد.

در حالیکه دانشگاه آزاد اسلامی نه تنها از منابع دولتی و بودجه عمومی استفاده نموده است، بلکه تأسیس آن با کمک‌های مستقیم دولتی و حکومتی صورت پذیرفته و از لحاظ مدیریت، نگاهی به اسامی هیات مؤسس اولیه دانشگاه خود گویای ماهیت غیرخصوصی مؤسسه می باشد.

استفاده از منابع مالی عمومی

دانشگاه آزاد اسلامی در هنگام تأسیس از بیشترین حمایت‌های مادی و معنوی دولت و حاکمیت برخوردار گشته است. به عنوان مثال کمک‌های نخست وزیری در بدو انقلاب به دانشگاه آزاد

اسلامی و نیز تعیین بودجه در بودجه‌ی هر ساله‌ی کشور هم ردیف سایر دانشگاه‌های وابسته به وزارت علوم و بهداشت، نشان دهنده‌ی استفاده‌ی مالی از منابع دولتی می‌باشد.

این مسئله تا بدان جا پیش می‌رود که در هنگام طرح بحث وقف دانشگاه آزاد اسلامی معاون سازمان اوقاف کشور اظهار می‌دارد: "هرکس بخواهد مالی را وقف کند باید اول مالکیتش را اثبات کند و اگر اموالی که در دانشگاه آزاد است متعلق به آن افراد است وقفش جایز است اما خیلی از این اموال هبه است، خیلی هایش را مردم داده‌اند و بخشی‌اش را امام جمعه‌ها و دیگران داده‌اند." (کائینی، ۱۳۸۸: خبرگزاری جهان)

لذا همانگونه که معاون سازمان اوقاف اشاره می‌نماید، اموال دانشگاه آزاد متعلق به موسسین نمی‌باشد.

#### املاک

ساختمان‌های دانشگاه آزاد اسلامی در سال‌های اولیه‌ی تماماً از اموال مصادره‌ای بوده است که توسط دولت به آن دانشگاه واگذار شده است. بسیاری از آنها به صورت بالعوض بوده و بعضی نیز به صورت اقساط بلند مدت بوده است که در زیر به بعضی از آنها اشاره می‌کنیم.

کتاب حدیث آفرینش که از سوی دانشگاه آزاد اسلامی منتشر گشته است، به شرح مسائل تأسیس این دانشگاه پرداخته است. این کتاب درباره ساختمان اصلی دانشگاه به شرح ذیل توضیح می‌دهد: وی (دکتر جاسبی) به عنوان اولین اقدام ساختمانی را در خیابان اسکندری تهران از دادستانی کل انقلاب اسلامی تحویل گرفت. . . . بنابراین ساختمانی خیابان اسکندری را باید اولین ساختمانی دانشگاه آزاد اسلامی نامید (همان: ۱۰۶) در ادامه کتاب پیرامون ساختمانی خیابان اسکندری آمده است: "وقتی

رسیدم آنجا با یک خانه ۳۰۰ متری مصادره‌ای مواجه شدم" (حدیث آفرینش، ۱۳۷۹، ۱۱۸).

مطالب فوق نشان می دهد دانشگاه آزاد اسلامی اولین سنگ بنای خود را در اموال مصادره ای گذاشته است که در اختیار حکومت می باشد. و هیچ سندی دال بر خریداری آن زمین وجود ندارد و آنگونه که مطرح شده صرفاً از دادستانی انقلاب تحویل دانشگاه آزاد شده است.

علیرغم تمامی مشکلات گروه کاری ساختمان اسکندری توانست برای تهیه ساختمان های اولیه مورد نظر خود با سازمانها نهادها و مراجع مختلفی به رایزنی بپردازد. علاوه بر نهاد نخست وزیری و مجلس شورای اسلامی که دو نفر از مؤسسان دانشگاه آزاد اسلامی را در راس خود داشتند، بنیاد مستضعفان و دادستانی کل انقلاب اسلامی نیز نقشی در همکاری با دانشگاه ایفا کردند. (همان: ۱۰۸ و ۱۰۹)

نمونه دیگر این کمکها را می توان ساختمان تهران مرکز دانست. ساختمان تهران مرکز را ۷۵ میلیون با اقساط ۲۱ ساله بدون بهره از بنیاد مستضعفان خریداری شده است اما چون سالهای اولیه وضع مالی دانشگاه خوب نبود و شهریه دریافتی کفاف نمی کرد در پنج سال اول نتوانستند اقساط را پرداخت کند که بنیاد... قسط ۵ ساله اول را به ۱۵ سال بعد احاله کرد. (همان: ۱۲۰)

در رابطه با مساله مهمی که معمولاً دانشگاه های غیردولتی با آن مواجه هستند، یعنی تأمین فضای آموزشی لازم با ارگان ها و وزارتخانه های مسکن و شهرسازی، کشاورزی و جهادسازندگی، مذکره شد و حدود ۲۰۰ هکتار زمین در شمال غرب تهران به منظور احداث بنای آموزشی و اداری در نظر گرفته شد و حل مسائل ارضی آن ها توسط اداره املاک دانشگاه انجام شد (رفعت جاه، ۱۳۷۸: ۱۳). اسناد دیگری نیز در مورد واگذاری اموال و املاک وجود دارد.

آنچه مسلم است این است که این کمک ها اولاً با توجه به شخصیت حکومتی مؤسسين و نفوذ آنان انجام گرفته است و ثانياً این کمک ها جنبه ی حمایتی نداشته بلکه با توجه به شخصیت حقیقی مؤسسين ، آنان دارایی قابل توجه برای تشکیل دانشگاه نداشته و هزینه ی تأسیس دانشگاه تماماً از منابع عمومی تأمین شده است. در حالیکه در مؤسسات آموزش عالی غیردولتی و غیرانتفاعی، یکی از شروط اصلی برای تأسیس، احراز توانایی مالی کافی مؤسسان می باشد. این بدان معناست که اداره و



تأسیس این مؤسسات نه تنها بار مالی جدیدی برای دولت ایجاد ننماید، بلکه بار مالی از دوش دولت کم نماید. و در عین حال مساعدت های دولت به این مؤسسات جهت تقویت آن ها در موفقیت در انجام خدمات عمومی می باشد.

#### شخصیت دولتی مؤسسان

مؤسسان دانشگاه در بدو تأسیس به ترتیب عبارت بودند از ۱ - رئیس جمهور ۲ - رئیس مجلس ۳ - نخست وزیر ۴ - رئیس سازمان برنامه و بودجه ۵ - فرزند رهبر معظم انقلاب (نماینده ایشان)، شخصیت حقوقی مؤسسين آنقدر پرواضح است که جای شک و تردیدی در غیرخصوصی بودن این مؤسسات باقی نمی گذارد. اما عده ای معتقد هستند که شخصیت مؤسسين با توجه به شخصیت حقیقی آنان بوده و نه شخصیت حقوقی آن ها، که البته بطور جدی قابل خدشه می باشد، آقای جاسبی در خاطرات خود عنوان می کنند: "هیئت مؤسس بعد از اینکه اساسنامه به ثبت رسید به مشکلی برخورد و آن این بود که افرادی که به عنوان هیئت مؤسس بودند، افرادی بودند که خیلی درگیر مسایل انقلاب و اجتماع بودند و نیرو و فرصت نداشتند که برای ما اختصاصی جلسه تشکیل بدهند. به همین دلیل توافقی در آن جلسه اولیه صورت گرفت که هر جا ما به نظر شورای عالی نیاز داشتیم، وقتی سران سه قوه با هم جلسه داشتند که حاج احمد آقا هم در آن جلسات شرکت میکردند همان جا قرار میگذاشتند و من هم میرفتم و جلسه را برای دانشگاه آزاد اسلامی ادامه میدادند." (حدیث افرینش، ۱۳۷۹: ۸۹)

همانگونه که در فوق مشاهده می شود، مباحث دانشگاه آزاد به عنوان امری خصوصی مطرح نبوده و با توجه به شخصیت مؤسسان اداره می گشته است. بانگاهی به سیر تأسیس دانشگاه آزاد، مشخص می شود تأسیس دانشگاه با توجه به مخالفت ستاد انقلاب فرهنگی، به رسمیت شناختن مدارک دانشگاه و همکاری نهاد های مختلف با دانشگاه آزاد، نه با توجه به شخصیت حقیقی مؤسسان که با توجه به شخصیت حقوقی مؤسسان اتفاق افتاده است.

مطالعات نسبت به تاریخچه تأسیس مؤسسات نشان میدهد تا قبل از پایان جنگ تحمیلی یا دقیقاً قبل از خصوصی سازی که مقارن با نقش آفرینی دولت در تمام جنبه های اجتماعی از جمله اقتصاد آموزش و... بوده است تمامی معدود دانشگاه های تأسیس یافته در قالب غیردولتی و غیرانتفاعی دانشگاه هایی بوده اند که توسط مسئولان دولتی - حکومتی تأسیس یافته اند و "بعد از شروع خصوصی سازی با توجه به اینکه تا سال ۱۳۷۱ - ۷۲ هیچ مؤسسه ای موفق نشد به مرحله تأسیس و فعالیت برسد با توجه به سیاست خصوصی سازی دولت و نیز جهت تشویق بخش غیردولتی به سرمایه گذاری در زمینه ی آموزش عالی رئیس شورای عالی انقلاب فرهنگی خواستار روشن شدن علل عدم فعالیت بخش خصوصی و غیردولتی در زمینه آموزش عالی شد و در پی آن از وزارت فرهنگ و آموزش عالی درخواست کرد ابتدا مطالعه ای در خصوص تبیین موانع این فعالیت به عمل آورد و سپس طرحی را برای ترغیب افراد به تأسیس مؤسسات آموزش عالی غیردولتی و غیرانتفاعی ارائه دهد.

که در نتیجه تحقیقات به عمل آمده به منظور رفع موانع و ترغیب افراد واجد شرایط و علاقمند به سرمایه گذاری در بخش آموزش عالی، مصوبه ای در جلسه ۳۳۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۸۳/۵/۱۸ تصویب شد. " (جلالی نائینی، ۱۳۷۷: ۳۴)

همانگونه که در توضیح فوق اشاره شد شروع فعالیت بخش خصوصی در حوزه ی آموزش عالی در ایران به بعد از خصوصی سازی و به سال های ۷۱ - ۷۲ برمیگردد و تا قبل از آن اثری از فعالیت بخش خصوصی در این حوزه دیده نمی شود به گونه ای که رئیس شورای عالی انقلاب فرهنگی وقت با توجه به این نقطه ی ضعف دستور به حل مشکل میدهد و نگاهی کوتاه به اعضای هیئت مؤسس دانشگاه های تأسیس یافته قبل از این تاریخ از جمله مفید فاطمیه و دانشگاه آزاد به عنوان تنها دانشگاه های تأسیس یافته تحت عنوان غیرانتفاعی-غیردولتی نشان میدهد این دانشگاه ها خصوصی نبوده بلکه به صورت عمومی و حکومتی تأسیس یافته اند.

ج) نظر رهبر معظم انقلاب فصل الخطاب

با انتخاب دکتر احمدی نژاد به عنوان رییس جمهور تغییر در وضعیت حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی در دستور کار دولت قرار گرفت. در سال ۱۳۸۸ هیئت موسس دانشگاه آزاد اسلامی اعلام داشت که این دانشگاه به صورت کامل وقف شده است. (عصر ایران: ۱۳۸۸/۹/۹)<sup>۲</sup> در فروردین سال ۱۳۸۹ اساسنامه جدید به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسید. بر طبق این اساسنامه هیئت موسس به نه نفر ارتقاء یافت. در روزهای پایانی بهار ۱۳۸۹ دادگاه رای به توقف اساسنامه جدید داد. (همشهری آنلاین: ۱۳۸۹/۳/۲۹) مجلس هشتم شورای اسلامی هرگونه تغییری در اساسنامه دانشگاه آزاد را با پیشنهاد هیئت موسس مشروع دانست و در نتیجه رای به ابطال اساسنامه شورای عالی انقلاب فرهنگی و پذیرش وقف داد. (دنیای اقتصاد: ۱۳۸۹/۳/۳۱)<sup>۳</sup> در همان ایام رئیس کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس هشتم، در مورد اینکه آیا موسسات آموزشی که حق تصرف مالکانه دارند می‌توانند این موسسات را وقف کنند یا خیر؟ تصریح نمود: از مقام معظم رهبری استفتاء شد و نظر فقهی ایشان این بود که این موسسات در صورتی که هیات موسس و امانت‌داران مالکانه داشته باشند، قابل وقف است (جهان نیوز، ۱۳۸۹/۲/۲۹) لذا بر مبنای فتوای فوق، موسسین دانشگاه آزاد اسلامی به زعم داشتن تصرف مالکانه اقدام به وقف دانشگاه آزاد نمودند.

در پی اعلام وقف دانشگاه آزاد اسلامی و درگیری میان شورای عالی انقلاب فرهنگی و هیات مؤسس دانشگاه آزاد اسلامی رهبر معظم انقلاب با مأموریت به دو هیات فقهی و حقوقی برای بررسی این مسئله در نهایت با به غیرخصوصی بودن این مؤسسه اشاره فرمودند در نامه ی مورد ۸۹/۷/۱۸ معظم له که به روسای دو نهاد فوق‌الذکر صادر شده است آمده است:

<sup>۲</sup> بی‌بی‌سی نتیم جا فالکالف هه هه هه هه هه هه هه  
<sup>۳</sup> تبشششششششی مم لا بیبببببببب ا ا ا ا ا ا ز ا ا ا

«با توجه به ماهیت غیرخصوصی و غیردولتی دانشگاه آزاد اسلامی، لازم است بندهای ۵ و ۱۰ مصوبه جدید شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورد اساسنامه آن دانشگاه مورد بررسی مجدد قرار گرفته و اصلاح شود.»

لذا با توجه به نظر رهبر معظم انقلاب و فصل الخطاب بودن نظر ایشان می بایست این مؤسسات را از عداد مؤسسات خصوصی خارج است. زیرا آن چه از جمیع استفتائات و نظر معظم له فهم می گردد این می باشد که هیات موسس دانشگاه آزاد حق مالکانه نسبت به اموال آن دانشگاه نداشته فلذا نمی تواند آن را وقف نماید.

پس می توان نتیجه گرفت با توجه به اینکه، عنصر مالکیت خصوصی به عنوان یکی از عناصر اصلی ماهیت خصوصی، در مورد دانشگاه آزاد مخدوش می باشد. به قطع یقین این دانشگاه را نمی توان خصوصی نامید.

۲-۴: ماهیت دولتی دانشگاه آزاد اسلامی  
اگرچه دانشگاه آزاد اسلامی بعضی از مشخصات دانشگاه های خصوصی را دارا نیست اما، دانشگاه های دولتی دارای ویژگی هایی از قبیل، تعیین رئیس توسط وزارت مربوطه، وابستگی دائم به بودجه ی عمومی می باشد که دانشگاه آزاد اسلامی را از این رو نمی توان دولتی دانست. مقام معظم رهبری نیز در نامه ی خویش به رئیس شورای عالی انقلاب فرهنگی و رئیس هیئت مؤسس دانشگاه آزاد اسلامی، پیرامون وقف اموال آن دانشگاه، بر غیردولتی بودن آن دانشگاه تاکید فرمودند.

رای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در تاریخ: ۱۳۸۳/۱۰/۶ شماره دادنامه: ۵۰۳ و کلاسه پرونده: ۶۱۸/۸۳ بر عدم دولتی بودن دانشگاه آزاد تاکید می نماید، این رای به شرح ذیل می باشد:

"مطابق ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری آیین نامه ها و تصویب نامه ها و سایر مقررات دولتی از جهات مقرر در قانون قابل اعتراض و رسیدگی در هیأت عمومی دیوان است. نظر به اینکه دانشگاه آزاد اسلامی در عداد واحدهای دولتی قرار ندارند، بنابراین مصوبات آن دانشگاه از مصادیق ماده فوق الذکر محسوب نمیشود و رسیدگی به اعتراض نسبت به آن در هیأت عمومی دیوان موردی ندارد."

نظر دیوان عدالت اداری نیز صریحا بر غیردولتی بودن این مؤسسات می باشد.

۳-۴: ماهیت عمومی دانشگاه آزاد اسلامی

همانگونه که از توضیحات فوق مستفاد می گردد، دانشگاه آزاد اسلامی نه ماهیت خصوصی دارد

و نه دولتی، ادله و اسناد موجود

الف) انجام یکی از خدمات عمومی

امروزه بیش از نیمی از بار آموزش عالی کشور به عنوان یکی از خدمات عمومی - بر عهده ی دانشگاه آزاد اسلامی می باشد. در سال تحصیلی ۸۹ - ۹۰ دانشگاه آزاد اسلامی یک میلیون و ۶۰۰ هزار دانشجو داشته است، همانگونه که در مطالعه ی سایر کشورهای جهان نیز پرداختیم مشارکت بخش خصوصی در نهاد آموزش عالی غالبا جنبه تکمیلی دارد و آموزش عالی خصوصی بخش کوچکی از آموزش عالی در کشورها را تشکیل می دهد. اگر این مطالعه را در ایران نیز انجام دهیم خواهیم دید یافته ی فوق پیرامون دانشگاه های غیرانتفاعی نیز صادق می باشد، زیرا آن ها نیز بخش کوچکی از آموزش عالی کشور را برعهده دارند، اما دانشگاه آزاد از این مقوله مستثنی می باشد و به تنهایی نیمی از این بار را بر دوش می کشد، که نشان دهنده ی شخصیت عمومی آن مؤسسه می باشد. حضور شخصیت حقوقی ریاست دانشگاه آزاد اسلامی به عنوان عضو ثابت شورای عالی انقلاب فرهنگی توسط حضرت امام (ره) نیز در راستای همین سیاست بوده است. زیرا شورای فوق الذکر نهادی سیاستگذار برای آموزش عالی بوده و فراتر از دانشگاه ها می باشد. با نگاهی به ترکیب شورای عالی انقلاب فرهنگی متوجه می شویم تنها رئیس دانشگاهی که با توجه به شخصیت حقوقی پست سازمانی در شورا عضویت دارد رئیس دانشگاه آزاد اسلامی می باشد، که نشان دهنده ی خارج دانستن این دانشگاه از یک دانشگاه خصوصی بلکه توجه به آن به عنوان یک نهاد عمومی می باشد.

ب) انقلابی بودن نهاد دانشگاه آزاد

همانگونه که در اول فصل به تفصیل گفته شد، دانشگاه آزاد اسلامی نهادی بود که با توجه به نیازهای انقلاب اسلامی ایران در زمینه ی آموزش عالی تأسیس گردید. اگرچه دانشگاه آزاد اسلامی صریحا به عنوان یکی از نهادهای انقلابی توسط قانونگذار تصریح نشده است اما بنا به شواهد و قرائن

و اذعان مسئولین دانشگاه آزاد اسلامی، میتوان این دانشگاه را یکی از نهادهایی دانست که همزاد انقلاب اسلامی بوده و اگر نهادهای انقلابی را نهادهایی تعریف کنیم که بعد از پیروزی انقلاب جهت پیشبرد اهداف بر زمین مانده ی انقلاب با استفاده از امتیازات ویژه حاکمیت تأسیس شده اند بی شک دانشگاه آزاد اسلامی را میبایست از زمره ی نهادهای انقلابی دانست.

دانشگاه آزاد به مثابه نهاد انقلابی

از ویژگی های مؤسسات و نهادهای انقلاب اسلامی، انعطاف پذیری این سازمان ها در پاسخگویی به نیازهای انقلاب، هماهنگی با سیاستها، خط مشی ها و برنامه ریزی دولت، و بهره گیری از مشارکت گسترده افراد متعهد و پرشور انقلابی در تحقق اهداف و مقاصد انقلاب است و به همین جهت این نهادها از لحاظ سازمان، امور استخدامی، و معاملات و محاسبات مالی از آزادی عمل بیشتری بهره مندند و مقررات ویژه خود را دارند (مؤمنی طباطبایی، ۱۳۷۸:۱۳۷).

البته باید دانست نهادهای انقلابی طبق قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، مورخ ۷۳/۴/۱۹ و اصلاحات بعدی تعیین گردیده اند که از جمله ی آنان بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، بنیاد ۱۵ خرداد، کمیته امداد امام خمینی و ... می باشند. اضافه نمودن نهادهایی مانند سازمان دانش آموزی و جهاد دانشگاهی به لیست نهادهای عمومی غیردولتی نشان می دهد، این مؤسسات انحصاری نبوده و امکان افزایش تعداد آن وجود دارد.

اینک به بررسی چند ویژگی دانشگاه آزاد اسلامی که آن را نزدیک به مؤسسات انقلابی می نماید می پردازیم:

#### ۱-۵: اذعان مؤسسان

مؤسسان دانشگاه آزاد بارها بر ماهیت انقلابی دانشگاه آزاد تاکید کرده اند، ریاست دانشگاه آزاد در این باره اینگونه می گوید: چون سال های اول انقلاب بود و شکل گیری نهادهای انقلابی آثار خیلی مثبتی از خود نشان داده بود و مورد استقبال مردم قرار گرفته بود، دانشگاه آزاد اسلامی اعلام

موجودیتش در حقیقت به منزله یک نهاد انقلابی جدید در کنار دستگاه های آموزشی دولتی مطرح

شد (حدیث افرینش، ۱۳۷۹: ۲۸)

۵-۲: نمودار سازمانی و اساسنامه اولیه

نمودار سازمانی و اساسنامه ی اولیه دانشگاه آزاد شباهت بسیار زیادی به نهادهای انقلابی داشته، در این نمودار دفتر عقیدتی و سیاسی در دانشگاه پیش بینی شده بود مثل نهادهای انقلاب سپاه و بسیج که بیشتر خصلت انقلابی این نهاد را تداعی میکرد.

۵-۳: تأیید و تغییر توسط هیات مؤسس ولی فقیه

همچنین "هیأت مؤسس اولیه دانشگاه یعنی آقایان آیت الله سید علی خامنه ای، اکبر هاشمی رفسنجانی، موسوی و جاسبی که به تأیید امام (ره) رسیده بودند (پیشین: ۹۲) مسلماً اگر این مؤسسه خصوصی بود نیازی به تأیید رهبری انقلاب نداشت. همچنین امام (ره) علیرغم آنکه از حضور فرزندان و خانواده خود در مصادر اجرایی کشور امتناع داشتند، به جهت پیشرفت دانشگاه و عشق و علاقه ای که به مراکز علمی و دانشگاهی داشتند، ضمن پذیرش این پیشنهاد (عضویت مرحوم سید احمد خمینی در هیئت مؤسس دانشگاه آزاد اسلامی)، مبلغ ده میلیون ریال وجه نیز جهت راه اندازی دانشگاه به مؤسسین اهداء فرمودند."

پس از درگذشت آیت الله هاشمی رئیس هیئت مؤسس دانشگاه آزاد اسلامی در زمستان ۱۳۹۵ رهبر معظم انقلاب طی حکمی دکتر ولایتی را به عنوان رئیس هیئت مؤسس دانشگاه آزاد منصوب کردند: «با عنایت به فقدان تأثرانگیز رئیس محترم هیأت مؤسس و هیأت اماناء دانشگاه و سکوت اساسنامه مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی در چگونگی انتخاب رئیس هیأت مؤسس و ضرورت تسریع در انتخاب فرد عهده دار این مسئولیت، جناب آقای دکتر علی اکبر ولایتی از اعضای آن هیأت را به عنوان رئیس هیأت مؤسس منصوب میکنم تا هیچگونه وقفه ای در تمثیت قانونی امور آن دانشگاه- که نقش مؤثری در امر آموزش عالی کشور دارد- بوجود نیاید. همکاری اعضای محترم هیأت مؤسس و هیأت اماناء و شورای عالی انقلاب فرهنگی در تکمیل اعضای هیأت مؤسس و هیأت اماناء مورد انتظار جدی اینجانب است.» (پایگاه اطلاع رسانی مقام معظم رهبری: ۱۳۹۵/۱۰/۳۰) در این حکم به خلاء قانونی و

این که تنها اساسنامه مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی ملاک است اشاره شده است. ورود ولی فقیه در حل بحران های یک سازمان را می توان اماره مناسبی برای آنکه این سازمان، یک نهاد انقلابی است دانست.





از آنچه در این فرایند مشخص گردید، دانشگاه آزاد اسلامی با حمایت مستقیم شخصیت های حقوقی و در راس آن ولی معظم فقیه شکل گرفت. این دانشگاه برای حل نیازهای آموزشی کشور ایجاد شد و در فرایند تاسیس خود برخی از قوانین شکلی و ماهوی را به سبب ضرورت و همچنین ماهیت غیر خصوصی و انقلابی خویش رعایت نکرده است. ماهیت حقوقی این دانشگاه ها تا مدت های طولانی مورد پرسش قرار داشت تا این که در نهایت با ورود مقام معظم رهبری دانشگاه آزاد اسلامی به عنوان یک نهاد غیر خصوصی و ذیل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی تعریف گردید. آنچه مشخص است با توجه به ورود ولی فقیه در تاسیس و همچنین حل بحران های موجود در اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی، این نهاد ماهیتی عمومی و انقلابی دارد.

اگرچه قانونگذار عنوان دانشگاه آزاد اسلامی را ذیل مؤسسات آموزش عالی غیردولتی و غیرانتفاعی قرار داده است و رهبری معظم انقلاب در اظهار نظر حکیمانه ی خویش پیرامون ماهیت این دانشگاه خصیصه ی غیر خصوصی را نیز به آن افزودند. اما نباید از نظر دور داشت که تمام این تعاریف ناظر به بخش سلبی تعریف می باشد یعنی ماهیت دانشگاه آزاد نه انتفاعی است، نه دولتی، نه خصوصی، اما بخش ایجابی ماهیت دانشگاه مشخص نیست البته با تصویب اساسنامه ی جدید دانشگاه آزاد اسلامی توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی تصریح بر عمومی بودن این دانشگاه و همچنین تاکید هیات عمومی دیوان عدالت اداری بر عمومی بودن دانشگاه آزاد اسلامی در نظر شماره ۵۲/۹۰ مورخ ۹۰/۳/۲۹ به نظر می رسد ماهیت ایجابی این دانشگاه را می توان عمومی غیردولتی نامید.

اما ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی را اینگونه تعریف نموده است: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد."

ماده فوق ۴ ویژگی برای مؤسسات عمومی ذکر نموده است ۱ - استقلال حقوقی ۲- تصویب مجلس شورای اسلامی ۳ - تأمین بیش از ۵۰٪ بودجه از منابع غیردولتی ۴ - عهده دار وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد باشند. دانشگاه آزاد اسلامی سه خصیصه از خصایص مؤسسات عمومی غیردولتی را دارا می باشد و فقط به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است. و دقیقاً به علت عدم وجود نام دانشگاه آزاد اسلامی در عداد نهادهای "قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی" هیات عمومی دیوان عدالت اداری در قسمت اخیر نظر شماره ۵۲/۹۰ مورخ ۹۰/۳/۲۹ علی رغم صدر نظریه (که معتقد به عمومی بودن دانشگاه بود)، رای به غیرعمومی بودن آن داد.

لذا به نظر می رسد با توجه به جمیع نکات مذکور مجلس شورای اسلامی با اضافه نمودن نام دانشگاه آزاد اسلامی در فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، ماهیت حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی را بعد از ۲۹ سال از تأسیس مشخص نماید.

آموزش عالی در جمهوری اسلامی طبق قانون اساسی و سیاست های کلان نظام به عنوان خدمت عمومی محسوب شده و تأمین آموزش عالی طبق اصل ۳ قانون اساسی از وظایف دولت به حساب می آید و اصل ۳۰ قانون اساسی "آموزش عالی" را در عداد حقوق ملت برشمرده است.

البته اهمیت آموزش عالی باعث این نگردیده است که تصدی آن در انحصار دولت باشد و شورای عالی انقلاب فرهنگی با تصویب آیین نامه کلیات تأسیس مؤسسات آموزش عالی غیردولتی و غیرانتفاعی راه را برای اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی باز نمود تا در حوزه ی آموزش عالی فعالیت نمایند.

منابع:

کتاب

- اسدی، فاطمه، گزارش سالیانه اداره کل آموزش های آزاد و غیرانتفاعی وزارت علوم، تهران،

- امامی، محمد، حقوق اداری، میزان، تهران، ۱۳۸۹
- اسلامی ندوشن، محمدعلی، فرهنگ و شبه‌فرهنگ، یزدان، تهران، ۱۳۷۱
- امام خمینی، سید روح‌الله، صحیفه امام، موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، تهران، ۱۳۸۵
- جاودانی، حمید، تعاریف و مفاهیم آماري علوم تحقیقات و فن آوری، مؤسسه پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی، ۱۳۸۷
- حکیمی، محمدرضا، الحیاء، قم، دلیل ما، ۱۳۸۶
- درتونز، خصوصی‌سازی در بخش آموزش عالی، ترجمه: هادی بهشتی. فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، تهران، ۱۳۷۲، ش ۴
- رضایی زاده، محمدرضا، حقوق اداری، سمت، تهران، ۱۳۸۵
- رضی ابوالحسن، شریف، نهج البلاغه، ترجمه: محمد دشتی، تهران، نشر مهر، ۱۳۸۹
- صفا، ذبیح‌الله. تاریخ علوم عقلی در تمدن اسلامی تا اواسط قرن پنجم، امیرکبیر. تهران، ۱۳۶۰
- علیرضا نژاد، فرهاد، مروری بر اقتصاد آموزش، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی و توسعه، تهران، ۱۳۷۳
- غنیمه، عبدالرحیم، تاریخ دانشگاه‌های اسلامی، ترجمه: کسائی، یزدان، تهران، ۱۳۶۰
- فرشاد، مهدی، تاریخ علم در ایران، امیرکبیر، تهران، ۱۳۶۶
- فیتزپتریک، تونی، نظریه رفاه، ترجمه: هرمز همایون‌پور، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۱
- قاضی ابوالفضل بایسته‌های حقوق اساسی، میزان، تهران، ۱۳۸۳
- گیرشمن، رومن. ایران از آغاز تا اسلام. ترجمه: انتشارات علمی و فرهنگی، تهران، ۱۳۷۲
- مطهری، مرتضی، مقدمه‌ای بر جهان بینی اسلامی، قم، دفتر انتشارات اسلامی، ۱۳۶۲
- معین، محمد، فرهنگ فارسی، امیرکبیر، ۱۳۷۱
- منصور، ذبیح‌الله، مغز تفکر جهان شیعه، ارشاد، تهران، ۱۳۵۴

- موتمنی طباطبایی، منوچهر، حقوق اداری، سمت، تهران، ۱۳۷۸
- نادران، الیاس، جایگاه دولت در مکاتب لیبرالیستی، مجموعه مقالات نقش دولت در اقتصاد، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۱
- هوار، کلمان، ایران و تمدن ایرانی، ترجمه حسن انوشه، امیرکبیر، تهران، ۱۳۶۳
- مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، انتشارات مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۶۴
- نقشه جامع علمی کشور، شورای عالی انقلاب فرهنگی
- فرهنگ آموزش عالی، وزارت علوم تحقیقات و فن آوری، تهران، ۱۳۸۴
- حدیث آفرینش، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ۱۳۷۹
- مقالات
- ابراهیمی، یزدان، خصوصی سازی آموزش عالی، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران، ۱۳۷۵
- ابوالحمد، جزوه حقوق اداری، انتشارات دانشکده حقوق، سال تحصیلی ۶۸-۶۹
- ارشدی، علی یار، نظارت شورای نگهبان بر انتخابات، استصوابی یا استطلاعی؟، نشریه حقوق اساسی، شماره ۷۶، تهران، ۱۳۷۵
- بهنام، جمشید، نگاهی به تجربه شصت ساله نظام دانشگاهی در ایران، مجله گفتگو، ش ۵
- تسنیمی، عباسعلی و سجادی، سید مهدی، نقدی بر مبانی نظری خصوصی سازی مراکز آموزش عالی، فصلنامه پژوهش و برنامه ریزی در آموزش عالی، تهران، ۱۳۸۰، ش ۲۰
- جلالی نایینی، زیبا، خصوصی سازی فرهنگی نگاهی به تجربه مراکز غیردولتی آموزش عالی، نشریه گفتگو، شماره ۲۰، تهران، ۱۳۷۷
- دادگر، یدالله، مروری بر ادبیات نقش و جایگاه دولت در اقتصاد، فصلنامه فرهنگ و اندیشه، شماره دوم، ۱۳۸۰

- رستمی نسب، عباس علی، مبانی تاریخی خصوصی سازی مراکز آموزش عالی در ایران قبل و

بعد از اسلام، مجله نامه علوم انسانی تابستان و پاییز ۱۳۸۴ - شماره ۱۲

- رضایی، مجید، جایگاه نهاد دولت در عرصه اقتصاد، مجله اقتصاد اسلامی، تهران، ۱۳۸۴، ش ۱۴

- رفعت جاه، مریم، بررسی جایگاه آموزش عالی خصوصی در نظام آموزش عالی کشور، مؤسسه

پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی، تهران، ۱۳۷۸

- روشن، احمدرضا، راهکارهای تحقق اصل ۴۴ قانون اساسی در بخش آموزش عالی، مؤسسه

پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی، تهران، ۱۳۷۸

- عظیمی، حسین، دولت در علم اقتصاد و توسعه اقتصادی، فصلنامه فرهنگ و اندیشه، شماره

دوم، ۱۳۸۰

- کارنیک، اجیت، نظریه‌های دخالت دولت، محمدزمان رستمی، فصلنامه حوزه و دانشگاه، قم،

پژوهشکده حوزه و دانشگاه، ش ۲۳، ۱۳۷۹

- گیلک حکیم آبادی، محمد تقی، امام علی (ع)، دولت و سیاست های اقتصادی، مجله کتاب

نقد، تهران، ۱۳۸۰، شماره ۱۹

-گزارش هیئت تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از دانشگاه آزاد اسلامی

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی